

лі, та здійснення контролю щодо осіб, засуджених до таких покарань : затверджено наказом Державного департаменту України з питань виконання покарань, МВС України від 19 грудня 2003 р. № 270/1560 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 2. – Ч. 1-2. – Ст. 90.

3. Про внесення змін та доповнень в деякі законодавчі акти Республіки Казахстан з питань служби пробації : Коментар до Закону Республіки Казахстан від 15 лютого 2012 р. № 556-IV / суддя Верховного Суду РК у відставці, д-р юрид. наук Юрченко Р. М. // Режим доступу : http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31184103.

4. Кримінальний кодекс Республіки Казахстан від 16 липня 1997 р. (зі змінами та доповненнями станом на 16.02.2012 р.) // Режим доступу : http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1008032&sublink=630000.

5. Кримінальний кодекс України // ВВР України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131 (із змінами та доповненнями станом на 17 червня 2012 р.).

6. Кримінально-виконавчий кодекс Республіки Казахстан від 13 грудня 1997 р. № 208-I (зі змінами та доповненнями станом на 15.02.2012) // Режим доступу : http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1008443&page=8.

7. Кримінально-виконавчий кодекс України // ВВР України. – 2004. – № 3. – Ст. 21 (із змінами та доповненнями станом на 17 січня 2012 р.).

8. Про затвердження Правил організації діяльності служби пробації кримінально-виконавчої інспекції : Наказ Міністерства внутрішніх справ Республіки Казахстан від 19.03.2012 р. № 157 // Режим доступу : <http://kuis.kz/ru/prikaz-no-157-ot-19032012g-obutverzhdennii-pravil-organizacii-deyatelnosti-sluzhby-probacii-ugolovno>.

9. Про затвердження Правил надання соціально-правової допомоги умовно засудженим : Постанова Уряду Республіки Казахстан від 28 квітня 2012 р. № 542 // Режим доступу : http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31184713.

Надійшла до редакції 06.06.2012

В.М. Пальченкова

кандидат історичних наук, доцент
(Класичний приватний університет)

УДК 340.155.2

СПОСТЕРЕЖНІ КОМІСІЇ ЯК ФОРМА КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ НАПРИКІНЦІ 70-х – НА ПОЧАТКУ 80-х рр. ХІХ ст.

Висвітлюється початковий етап діяльності спостережних комісій як форми громадського контролю пенітенціарної системи.

Ключові слова: Головне тюремне управління, громадський контроль, пенітенціарна система, Російська імперія, спостережні комісії.

Освещается начальный этап деятельности наблюдательных комиссий как формы общественного контроля пенитенциарной системы.

Ключевые слова: Главное тюремное управление, наблюдательные комиссии, общественный контроль, пенитенциарная система, Российская империя.

The article describes an initial phase of the supervisory committee as a form of the social control in the penitentiary system.

Keywords: The main prison administration, the supervisory committee, the social control, the penitentiary system, The Russian Empire.

Постановка проблеми. Охорона правового статусу засуджених за допомогою різних форм громадського контролю визнана пріоритетним завданням у низці міжнародних угод з участю України. Згідно з ч. 2 ст. 25 Кримінально-виконавчого кодексу України громадський контроль за дотриманням прав і законних інтересів засуджених здійснюється спостережними комісіями, які створюються відповідно до чинного законодавства. Тобто саме вони на законодавчому рівні легалізовані як орган громадського контролю за діяльністю органів та установ пенітенціарної системи України. Водночас сьогодні механізм реалізації покладених на спостережні комісії функцій та завдань залишається недосконалим. Деякі положення, що стосуються порядку формування їх складу, компетенції та функціонування, потребують удосконалення. Невирішеність цих та інших питань негативно впливає на діяльність спостережних комісій та призводить до недостатнього захисту прав, свобод і законних інтересів засуджених. Тому урахування історичного досвіду створення спостережних комісій у кінці 70-х – на початку 80-х рр. XIX ст. у Російській імперії може стати у нагоді для покращення їх роботи із забезпечення дотримання прав та законних інтересів засуджених.

Одним з початкових кроків залучення громадськості до діяльності місць позбавлення волі як однієї з основних умов успіху соціально-виховного процесу та ресоціалізації засуджених стали Міжнародні тюремні конгреси, що відбулися у Стокгольмі (1878) та Римі (1885). На конгресах розглядалося питання про участь представників громадськості у роботі місць позбавлення волі у таких формах, як спостережні ради (комісії). В результаті обговорення було прийнято рішення про створення при кожній пенітенціарній установі спостережно-підкувальних комісій як органів, «абсолютно відокремлених від тюремної адміністрації» [10, с. 393-394].

У резолюції Римського міжнародного тюремного конгресу зазначалося, що «у кожному місці ув'язнення, що призначене для відбування покарання у виді позбавлення волі, необхідною є установа, яка б мала головною метою спостерігати за утриманням ув'язнених, сприяти їхньому каяттю та моральному виправленню, надавати їм у випадку звільнення опіку патронату» [6, с. 245-247].

Виклад основного матеріалу. Створенню спостережних комісій в Російській імперії передувала гостра дискусія з приводу удосконалення та реорганізації управління місцями позбавлення волі. В питаннях регулювання внутрішнього розпорядку в місцях позбавлення волі фактично рівними правами володіли місцева поліцейська влада та виконавчі органи Товариства піклувального про тюрми. Безумовно, такий стан речей постійно слугував джерелом протиріч і зіткнень між ними. Тим не менш, створений у 1879 р. центральний орган управління місцями позбавлення волі – Головне тюремне управління – не поспішало кардинально змінювати ситуацію. Це пояснювалося тим, що у тюремній адміністрації хронічно не вистачало коштів на утримання установ, а

Товариство зі своїм бюджетом, який частково формувався поза межами державних внесків, частково заповнювало цей дефіцит. Проте, зі становленням й зміцненням позицій нового органу, період двовладдя закінчувався, тюремна адміністрація на місцях поступово розширювала свої права, а функції Товариства обмежувались.

Першою значною акцією Головного тюремного управління став підготовлений на початку 1883 р. й направлений у Державну Думу міністром внутрішніх справ Д.А. Толстим проект змін до порядку управління місцями ув'язнення. Автори проекту виступили проти існуючого порядку управління місцями ув'язнення з двома фактично рівнозначними суб'єктами – тюремною адміністрацією й відділеннями Товариства піклувального про тюрми, що, на їх думку, слід було визнати абсолютно справедливим, адже тягнуло відсутність потрібного порядку як в облаштуванні установ, їх управлінні, так й у використанні коштів, що виділялися на утримання місць ув'язнення. Виходом зі становища, що склалося, було встановлення в місцях ув'язнення однієї самостійної влади в особі начальника тюрми, який би був підконтрольний Головному тюремному управлінню, й особливих спостережних комісій, з одночасним відстороненням від безпосередньої участі в управлінні місцями ув'язнення як губернської адміністрації, так і Товариства. При цьому з Товариства знімалося піклування про утримання тюрем, а кошти, якими вони володіли, вилучались й разом з доходами від праці засуджених, «кухольними» зборами та іншими пожертвуваннями повинні були складати особливий спеціальний грошовий фонд Міністерства внутрішніх справ для задоволення господарських потреб тюрем, на які не відпускалися гроші з державного бюджету.

У ході обговорення запропонованого проекту висловлювалися побоювання концентрації в руках начальника тюрми всього, в тому числі й господарської функції з управління установами, що могло б привести до різного роду зловживань. З метою виключення можливих негативних моментів було запропоновано розповсюдити на місця позбавлення волі дію органів державного контролю. Міністр внутрішніх справ не заперечував проти посилення «... постійного контролю й найближчого керівництва з виконання чинами тюремної адміністрації покладених на них обов'язків» через «...залучення до справи фактичного нагляду чинів контрольного відомства».

Активним противником запропонованих змін виступив міністр юстиції Д.М. Набоков, який вважав, що комітети Товариства ефективно здійснюють управління місцями ув'язнення й для подальшої успішної роботи мають необхідні матеріальні кошти й достатній практичний досвід. У свою чергу, міністр внутрішніх справ, визначаючи майбутнє Товариства в галузі виконання покарань у виді позбавлення волі, заявив, що «участь громадськості ... наполегливо вимагається не під час утримання у тюрмі, а після звільнення. У ролі піклувальників про стан звільнених з тюрем людей комітети можуть принести дійсну користь суспі-

льству й державі». Проте про негайне відсторонення Товариства від участі в управлінні місцями ув'язнення, особливо на місцях, не йшлося, тому що це «не покращить становища наших тюрем, а може привести їх ще до більшого розладу...» [4, с. 69-73].

Виконуючи рекомендації Стокгольмського міжнародного тюремного конгресу про створення спостережних рад (комісій) та заплановані перетворення стосовно удосконалення управління пенітенціарною системою, закон від 30 травня 1884 р. передбачив створення нового контрольного органу за діяльністю адміністрації місць ув'язнення – спостережних комісій. На ці комісії було покладено «нагляд за всіма сторонами управління й господарювання в місцях ув'язнення» [3].

Такі комісії посіли проміжне місце між адміністрацією тюрми й благодійними організаціями. Створювалися вони за принципом громадських організацій на основі добровільної участі. Передбачалося, що формуватися комісії будуть з представників різних соціальних станів Російської імперії – «осіб з беззаперечною моральністю». Склад комісій був змішаний: до них входили 1-2 представники зі складу міської думи з числа гласних або сторонніх осіб і благодійно-тюремних комітетів – з числа своїх членів. Крім того в комісію призначалися: прокурором судової палати – прокурорські працівники, а міністром юстиції в Петербурзі і генерал-губернатором в Москві – кілька членів. Очолював спостережну комісію голова, який обирався її членами. Всі члени комісії виконували свої повноваження протягом трьох років, за винятком представників прокуратури, заміна яких залежала від прокурора судової палати [1-3; 8].

Розглядаючи діяльність спостережних комісій, необхідно звернути увагу на форми їх роботи. Стаття 55 «Статуту про тих, хто утримується під вартою» передбачала, що «для обговорення загальних питань, які виникають з нагляду за тюрмами, можуть за згодою голів Спостережних комісій бути скликані загальні збори останніх. Про висновки, зроблені на цих зборах, повідомляється Губернатор або Градоначальник» [9].

Засідання комісії відбувалися, як правило, раз на місяць. Для здійснення нагляду комісія призначала чергових членів, зобов'язаних відвідувати місця ув'язнення, які перебували під їх наглядом, не менше одного разу на тиждень [1-3; 8]. Без усякого сумніву, така форма вироблення колективних рішень з пенітенціарної проблематики була вельми корисна і ефективна, адже сприяла пошуку найбільш оптимальних рішень і своїм авторитетом представницьких зборів забезпечувала практичне втілення їх в життя зверненням до вищих посадових осіб. Проте доцільність повідомлення начальника тюрми про розподіл черговості відвідувань викликала деякі сумніви, у зв'язку з чим деякою мірою втрачався сенс самої перевірки. Враховуючи, що члени комісії мали право без перешкод проходити в місця ув'язнення в будь-який час, режимна доцільність також не пояснювала необхідності інформування про час відвідування.

Компетенція комісій визначалася ст. 56 «Статуту про тих хто тримається під вартою»: «Не беручи участі в управлінні ввіреними ... піклуванню тюрмами..., наглядає за всіма сторонами управління і господарства..., приймає від засуджених прохання, заяви і скарги, що стосуються порядку утримання у тюрмах, а також входить у стосунки з Благодійно-Тюремними комітетами, Комітетами і Відділами Товариства піклувального про тюрми і приватними товариствами на предмет, що стосується піклування про звільнених з тюрем і дітей засуджених» [9].

Виходячи із зазначеного, компетенція спостережних комісій не повинна була створювати двовладдя в пенітенціарних установах: охорона, нагляд, забезпечення режимних вимог були у підпорядкуванні адміністрації установи, в коло діяльності комісії входило: сприяння організації праці засуджених, їх моральна та релігійна освіта, внесення у відповідні органи пропозицій щодо тюремної реформи, помилування засуджених, пом'якшення їм покарання, дострокове звільнення, надання матеріальної допомоги та участь у працевлаштуванні після звільнення з місць позбавлення волі. Діяли комісії під безпосереднім контролем Головного тюремного управління, якому і підпорядковувалися.

Навіть після створення спостережних комісій у наукових юридичних колах представники пенітенціарної науки продовжували жваво обговорювати питання про удосконалення контролю пенітенціарної системи з боку як держави, так і громадськості.

В 1890 р. на засіданні пенітенціарної комісії Санкт-Петербурзького юридичного товариства, яку очолював професор університету І.Я. Фойницький, обговорювалися проблеми організації співробітництва громадських організацій і державних органів при виконанні кримінального покарання у виді позбавлення волі. Комісія однозначно висловила за тісну і постійну співпрацю державних структур і благодійних філантропічних організацій, яка, на їх думку, має проходити: через окремі безпосередні відносини і загальне, спільне обговорення різноманітних питань усіма зацікавленими в цьому установами [7, с. 188-189].

Члени комісії одностайно висловилися за необхідність збереження незалежності і самостійності громадських об'єднань. Було зазначено, що при їх взаємодії з офіційними структурами завжди існує реальна загроза можливості перетворення громадських організацій на додаток до державних органів. Перетворення громадських організацій у напівофіційну або складову частину офіційної структури негативно впливатиме як на її авторитет, так і на функціональні можливості.

У подальшому комісія дійшла висновку, що найбільш дієвою формою взаємодії громадських і офіційних пенітенціарних структур могли б стати їх періодичні з'їзди. Подальшим кроком, з точки зору членів комісії, могло бути заснування постійних комітетів (центральных і місцевих), які, «крім піклування про підготовку матеріалів до з'їздів, могли б стати прекрасними посередниками для спілкування між урядовими і громадськими організаціями в тих випадках, коли безпосередньо між

ними спілкування представлялося б проблематичним або неможливим» [7, с. 189].

Передбачалося, що в з'їздах мали брати участь представники центрального апарату тюремного відомства і окремих місць ув'язнення, а також організацій громадської благодійності, санітарно-лікувальних закладів, поліції, органів і установ з попередження жебракування, робочих домів, притулків неповнолітніх тощо.

Розумність і виправданість такої постановки питання була очевидно й безсуперечною. Не викликає сумнівів, що у випадку здійснення ідея б суттєвим чином позитивно вплинула на реалізацію пенітенціарної політики. Одним з аргументів на користь даного твердження є той факт, що вже за нових суспільно-політичних умов (після лютого 1917 р.) при реформуванні пенітенціарної системи дана ідея була витребувана і здійснено спроби її реалізації.

Поряд з іншими теоретиками і практиками пенітенціарної справи окресленого періоду проблему взаємодії громадських об'єднань з тюремною системою достатньо ґрунтовно розглядав один з видатних представників вітчизняної пенітенціарної науки С.В. Познишев. Він стверджував, що необхідність участі громадськості в діяльності місць ув'язнення «перебуває поза сумнівами; сумніви торкаються лише міри й меж цієї участі ... оскільки суспільство постійно закликає до сприяння тюремному відомству – матеріальними засобами і особистою працею його членів – неможливо відсторонити суспільство від всілякої участі у тюремному управлінні» [5, с. 247-248].

С.В. Познишев вважав, що слушною є існуюча серед частини тодішніх пенітенціаристів точка зору про небажаність участі громадських об'єднань в управлінні місцями ув'язнення у зв'язку з можливістю послаблення авторитету керівництва тюремної установи, що може породити двовладдя. Він писав: «Без сумніву, представникам громадськості не можна надавати право самостійно розпоряджатися в тюрмах і скасовувати накази тюремної адміністрації. Без сумніву, не можна ставити начальника тюрми в необхідність постійно звертатися за дозволом на ті чи інші заходи до якої-небудь комісії з представників громадськості... Але з цього абсолютно не витікає, що ця участь повинна бути зведена до нуля або обмежена функціями одного, по необхідності – слабого, контролю».

Найбільш оптимальною формою участі громадськості в управлінні пенітенціарними установами С.В. Познишев вважав адміністративну, або спостережну комісію. Коло повноважень цих органів в цілому бачилося таким, що відповідає компетенції вже існуючих тоді спостережних комісій.

Крім того, зазначеним органам рекомендувалося надати ряд додаткових повноважень, до числа яких належало: право давати висновки про всі зміни, що плануються стосовно тюремного режиму і влаштування місць ув'язнення, доводити їх до відома Головного тюремного управління; письмово інформувати Головне тюремне управління про виявлені

недоліки в діяльності місць позбавлення волі з направленням копії відповідній тюремній інспекції; щорічно у встановлений термін надавати в Головне тюремне управління доповідь, де якій повідомляти про існуючі в установі проблеми і способи їх вирішення.

Крім того, С.В. Познишев вважав, що начальники місць ув'язнення зобов'язані надавати письмові та усні пояснення на запити комісії про всі надзвичайні випадки в установах, інформувати про розподіл і перерозподіл ув'язнених за розрядами і класами, про всі випадки накладення дисциплінарних стягнень на засуджених. Також, на думку науковця, на спостережні комісії доречно було б покласти застосування умовно-дострокового звільнення засуджених.

Враховуючи абсолютно новий для пенітенціарної практики набір повноважень, передбачався й абсолютно особливий склад нових органів. Спостережна комісія повинна була складатися з двох мирових суддів, що обиралися з'їздом мирових суддів; двох членів окружного суду, що обиралися загальними зборами суду; представника прокуратури; двох членів благодійно-тюремного комітету або комітету Піклувального товариства; двох членів товариства патронату; одного-двох представників від міського самоврядування або земства. На чолі спостережної комісії повинен був стояти голова, який обирався самою комісією. Членство в комісії розглядалося як почесна посада і не передбачало ніякої матеріальної винагороди. Допускалося лише державне фінансування витрат на канцелярські потреби [5, с. 248-250].

Висновок. Підсумовуючи, наголосимо, що, на жаль, загального розповсюдження на практиці спостережні комісії в дореволюційний період не набули. Проте саме в цей час було започатковано основну наразі форму громадського контролю за діяльністю пенітенціарної системи. Історичний досвід діяльності спостережних комісій свідчить, що вони дозволяли за необхідністю обмежувати й припиняти відступи від законів й проявів сваволі з боку тюремної адміністрації й гарантували дотримання прав засуджених через залучення широкого кола офіційних й приватних осіб. Це був колегіальний орган з достатнім колом повноважень й набором можливостей для здійснення повноцінного контролю за діяльністю місць позбавлення волі.

Бібліографічні посилання

1. О некоторых изменениях в порядке управления и хозяйствования Московскими местами заключения // ПСЗРИ. Собрание третье. – Т. XV (1895). – 1180б. –СПб., 1899.
2. О преобразовании управления и хозяйства Царскосельской тюрьмы // ПСЗРИ. Собрание третье. – Т. XXIV (1904). – 23975. – СПб., 1907.
3. Об административном и хозяйственном заведовании С.Петербургскими местами заключения // ПСЗРИ. Собрание третье. – Т. IV (1884). – 2267. –СПб., 1887.
4. Петренко Н. И. Организационно-правовые основы режима исполнения наказания за общеуголовные преступления в местах заключения России в пореформенный период (1864-1917 гг.) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Н. И. Петренко. – М., 1997.
5. Познышев С. В. Очерки тюремоведения. Изд. 2-е, испр. и доп. /

С. В. Познышев – М., 1915.

6. Радов Г. Пенітенціарна ідея: думки на тему / Г. Радов. – К., 1997.

7. Труды пенитенциарной комиссии С-Петербургского юридического общества / под ред. И. Я. Фойницкого. – СПб., 1890.

8. Устав С.-Петербургских Мужского и Дамского Благотворительно-Тюремных Комитетов // ПСЗРИ. Собрание третье. – Т. XIII (1893). – 9598. – СПб., 1897.

9. Уставъ о содержащихся подъ стражею // СЗРИ. – Т. 14. – СПб., 1912. – Режим доступа : <http://civil.consultant.ru/reprint/books>.

10. Фойницкий И. Я. Учение о наказаниях в связи с тюрьмоведением / И. Я. Фойницкий. – М., 2000.

Надійшла до редакції 12.03.2012

В.М. Руфанова

кандидат юридичних наук
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 343.85/351

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ІНСПЕКЦІЇ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ, ПОВ'ЯЗАНИМ З НЕЗАКОННИМ ВИКОРИСТАННЯМ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

Проаналізовано сучасний стан взаємодії між органами внутрішніх справ та органами державної фінансової інспекції, визначено існуючі проблеми у взаємодії та запропоновано шляхи їх усунення.

Ключові слова: бюджетна сфера; злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів; звернення правоохоронних органів.

Проанализировано состояние взаимодействия между органами внутренних дел и органами государственной финансовой инспекции, определены существующие проблемы взаимодействия, предложены пути их решения.

Ключевые слова: бюджетная сфера; преступления, связанные с незаконным использованием бюджетных средств; обращения правоохранительных органов.

The state of cooperation between the organs of internal affairs and the organs of state financial inspection is analyzed. The existent problems of cooperation are certain and the ways of their decision are offered.

Keywords: budgetary sphere, crimes, related to the illegal use of budgetary facilities, appeal of law enforcement authorities.

Постановка проблеми. У статті 2 Закону України «Про міліцію» зазначено, що одним із завдань міліції є запобігання правопорушенням та їх припинення. Враховуючи складну економічну ситуацію в державі, Президентом України основним завданням правоохоронних органів визначено запобігання злочинам у бюджетній сфері.

Окрім органів внутрішніх справ (далі – ОВС), які є спеціальним суб'єктом запобігання злочинам у бюджетній сфері, вагомий внесок у